
Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris
(Institut historique allemand)
Band 14 (1986)

DOI: 10.11588/fr.1986.0.52605

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

HORST MÖLLER

LES DEUX VOIES DU PARLEMENTARISME ALLEMAND

La Prusse et le Reich dans la République de Weimar

Nous ne pouvons guère parler d'un parlementarisme «allemand» ou «français» sans faire les différenciations nécessaires, procédé tellement apprécié par les historiens, mais souvent désespérant pour les profanes. Dans le cas de l'Allemagne, le problème est assez compliqué, étant donné que le parlementarisme était pratiqué non dans un Etat unitaire, mais dans un Etat fédératif. La comparaison entre la Prusse et le Reich témoignera de l'importance que la structure fédérative a eue pour le parlementarisme de Weimar.

En 1919, la République de Weimar se composait des Etats particuliers nommés «Länder». La Prusse était de loin le plus grand d'entre eux. Elle comprenait les deux tiers de l'ensemble du territoire du Reich ainsi que les trois cinquièmes de la population de cette époque. De plus, bien qu'elle eût perdu les privilèges d'hégémonie qu'elle avait eus à l'époque de l'Empire, la Prusse avait encore une très grande influence politique.

En ce qui concerne le développement constitutionnel moderne, on soulève souvent la question d'une voie particulière allemande, appelée «Sonderweg»¹. Cette question est d'une actualité latente même au moment où elle n'est pas discutée ouvertement. Cela est dû à l'expérience de la démocratie weimarienne. L'échec de cette première république allemande tient une position clef dans la discussion du «Sonderweg» allemand, qu'il soit réel ou supposé, étant donné que la chute de la république était la condition essentielle pour l'ascension du national-socialisme. Il aurait été impossible d'établir la dictature nazie sans la faiblesse de l'Etat weimarien. Il y a encore une autre raison pour laquelle l'expérience de Weimar constitue le point de repère historique de la thèse du «Sonderweg» allemand: Lorsqu'en 1919 l'assemblée nationale délibérait sur la constitution républicaine à promulguer, l'avis fut émis que le parlementarisme serait un système politique occidental en contradiction avec la tradition allemande définie par le constitutionnalisme allemand du XIX^e siècle. Les délibérations se basaient essentiellement sur cette contradiction entre les types idéalisés du constitutionnalisme et du parlementarisme².

Même Hugo Preuß, professeur de droit public à Berlin et principal auteur des premiers projets de constitution, était influencé par l'interprétation du parlementa-

1 Cf. *Deutscher Sonderweg – Mythos oder Realität?* (Kolloquien des Instituts für Zeitgeschichte) München-Wien 1982; Helga GREBING, Doris VON DER BRELIE-LEWIEN, Hans-Joachim FRANZEN, *Der »deutsche Sonderweg« in Europa 1806–1945*, Stuttgart 1986.

2 *Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung*, t. 336. Anlagen zu den Stenographischen Berichten Nr. 391. Bericht des (8.) Verfassungsausschusses, Berlin 1920.

risme de Robert Redslob³. Celui-ci avait publié en 1918 un livre s'intitulant «La vraie et la fausse forme du gouvernement parlementaire». Plusieurs thèses de Redslob sont manifestement limitées par l'état de l'esprit de l'époque par exemple l'assertion que le parlementarisme ne fonctionnerait que dans une monarchie. Le point essentiel des réflexions de Redslob est constitué par la thèse que l'équilibre des pouvoirs est la condition sine qua non du régime parlementaire. Pour Redslob, le parlementarisme anglais avait réalisé cet équilibre des pouvoirs. Il était d'avis que la couronne et la noblesse, représentées par la Chambre des Lords, garantiraient l'équilibre des pouvoirs face à la Chambre des Communes. Par conséquent, il voyait dans le parlementarisme anglais le modèle idéal pour sa propre théorie.

Hugo Preuß, Max Weber⁴ et la majorité des pères de la constitution de 1919 voulaient établir la démocratie. Alors que Redslob avait adjugé à la couronne la fonction de contrepoids au parlement, ils pensaient décerner cette fonction au président du Reich. Ce président aurait la même légitimation que le parlement, c. à d. qu'il serait directement élu par le peuple. Tout en représentant lui-même un pouvoir, il devrait garantir l'équilibre des pouvoirs. Les fonctions du président étaient conçues d'après la théorie du «pouvoir neutre» de Benjamin Constant⁵. On le voyait comme organe constitutionnel situé au-dessus des partis politiques. Du point de vue constitutionnel, les traditions allemandes monarchique et constitutionnaliste pouvaient être réunies de cette façon. Cependant la polémique qui discréditait le gouvernement parlementaire en le qualifiant d'occidental et de non-allemand restait efficace. Les délibérations constitutionnelles à Weimar montrent que même les protagonistes de la démocratie parlementaire jugeaient nécessaire la limitation de la souveraineté parlementaire en établissant un contrepoids équivalent ou même supérieur. Le terme d'«absolutisme parlementaire» qui nous paraît étrange aujourd'hui, était couramment utilisé dans les débats sur le nouveau système gouvernemental à introduire.

L'effet historique des idées et de la théorie de Robert Redslob était considérable; cependant, il ne faut pas juger l'interprétation du droit constitutionnel et de la politologie de Redslob selon nos propres critères. Ce n'est pas nécessairement la pertinence historique qui détermine l'efficacité des théories. Mais il faut être juste et tenir compte du fait qu'à l'époque certains critiques n'acceptaient pas l'interprétation de Robert Redslob. En 1927, c'était le cas d'Ulrich Scheuner⁶. Pour lui, confronter les constitutions anglaise et française et leurs évolutions respectives revenait à confronter tendancieusement un idéal du parlementarisme à la réalité de l'état «dégénéré» de la pratique française. En 1926, une autre interprétation du parlementarisme avait déjà paru. Bien que semblable à celle de Redslob, elle fut plus efficace, mais elle eut des conséquences funestes. Son auteur était le professeur de droit public Carl

3 Hugo PREUSS, *Staat, Recht und Freiheit*, (1926), Hildesheim²1964, p. 416-419.

4 Max WEBER, *Gesammelte Politische Schriften*, ed. Johannes WINCKELMANN, Tübingen³1971; Wolfgang J. MOMMSEN, *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, Tübingen²1974; Gregor SCHÖLLGEN, *Max Webers Anliegen*, Darmstadt 1985, p. 105-116.

5 Cf. Lothar GALL, *Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz*, Wiesbaden 1963, p. 166-174.

6 Ulrich SCHEUNER, *Über die verschiedenen Gestaltungsformen des parlamentarischen Regierungssystems. I, II*, dans: *Archiv des öffentlichen Rechts*, NF 13 (1927), p. 209-233, 337-380.

Schmitt, esprit brillant, mais fatal du point de vue politique. Dans son ouvrage «Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus» [La situation du parlementarisme actuel du point de vue de l'histoire des idées], Carl Schmitt expliquait les raisons de la condamnation du parlementarisme contemporain en Allemagne. Il se servait d'un artifice: il confrontait le parlementarisme allemand au parlementarisme anglais. Ce n'était cependant pas la réalité de la pratique anglaise qu'il décrivait, mais la conception idéaliste des théoriciens anglais libéraux du XIX^e siècle⁷. Comparer un idéal supposé à la réalité d'un système politique revient à éclipser la réalité et c'était justement l'intention de Carl Schmitt.

Bien que ces théories soient très intéressantes, je ne puis entrer dans les détails ici⁸. Néanmoins, il faut voir que ces réflexions sur le parlementarisme n'étaient pas de simples théories; elles étaient d'une grande importance politique pour l'histoire et la pratique constitutionnelles de la République de Weimar. Pour comparer aujourd'hui les systèmes parlementaires nous jugeons selon le critère établi par Scheuner dans sa critique de Redslob: Le parlementarisme se particularise par le fait qu'il se conforme aux circonstances du lieu et du temps. Ainsi, Scheuner accentuait la flexibilité du régime parlementaire qui se soumet aux conditions spécifiques de l'histoire⁹. L'évolution de la constitution weimarienne prouve que cette flexibilité est extrêmement importante pour définir l'essence du parlementarisme.

Au début de cet exposé, j'ai soulevé quelques questions générales sur le «Sonderweg» constitutionnel allemand, sur l'influence des théories parlementaires et sur le développement réel du parlementarisme allemand au cours des années 20. Maintenant, je vais spécifier ces problèmes et établir une comparaison entre le Reich et la Prusse, tout en tenant compte de la structure fédérative du Reich.

Mais il faut d'abord que je fasse quelques remarques préliminaires sur la Prusse weimarienne¹⁰. La Prusse ne constituait pas un simple élément de l'Etat allemand fédératif, comme c'était le cas pour les autres pays («Länder») du Reich. Bien que la révolution de 1918/19 eût modifié le rôle de la Prusse, celle-ci conservait une importance dominante. Son territoire était supérieur à celui de l'actuelle République Fédérale: il s'étendait de Königsberg et Breslau à Cologne et Trèves; Kiel et Kassel étaient des villes prussiennes. Presque toute l'Allemagne du Nord et une grande partie de l'actuelle République démocratique allemande et des territoires à l'Est du Reich faisaient partie de la Prusse. Voilà pourquoi on ne peut comparer la situation de la Prusse à celle des nombreux autres pays de petite et moyenne taille («Länder») qui existaient encore en 1918. Les pères de la constitution se trouvaient devant un

7 Ibid. p. 213; Adolf M. BIRKE, Die Souveränität des viktorianischen Parlaments und die moderne Parlamentarismuskritik, dans: Der Staat, Beiheft 1, Berlin 1975, p. 59-73; Kurt KLUXEN, Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt/Main 1983.

8 Cf. Horst MÖLLER, Ein deutscher Sonderweg zum parlamentarischen Regierungssystem? Bemerkungen zur Parlamentarismus-Diskussion in der Weimarer Republik, dans: Festschrift Karl Dietrich BRACHER zum 65. Geburtstag, Bonn 1987.

9 SCHEUNER (voir n. 6) p. 380.

10 Horst MÖLLER, Parlamentarisierung und Demokratisierung im Preußen der Weimarer Republik, dans: Gesellschaft, Parlament, Regierung. Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland. Ed. Gerhard A. RITTER, Düsseldorf 1974, p. 367-387; H. MÖLLER, Das demokratische Preußen, dans: Das Preußenbild in der Geschichte. Ed. Otto BÜSCH, Berlin 1981, p. 231-245; Hagen SCHULZE, Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1977.

problème: ils devaient supprimer l'hégémonie constitutionnelle de la Prusse bismarckienne et mettre celle-ci au même rang juridique que les autres États particuliers («Einzelstaaten»). Mais cette position ne tenait pas compte de l'importance réelle de la Prusse.

Associons maintenant nos réflexions initiales à la comparaison entre le parlementarisme de la Prusse¹¹ et celui du Reich¹². Tandis que la constitution du Reich fut conçue selon le modèle de Redslob, c. à d. selon la théorie de l'équilibre des pouvoirs, la Prusse, elle, ne suivait pas ces idées; elle choisissait une autre voie. Pour éclaircir le problème, je tracerai brièvement l'esquisse des caractéristiques des constitutions du Reich et de la Prusse. Ensuite, j'énumérerai les points cruciaux de la comparaison pour finir par la déduction des conclusions décisives. Etant donné que le temps est limité, il faut que je me borne à l'essentiel¹³.

Le critère décisif pour réaliser la théorie de l'équilibre des pouvoirs était le rôle attribué au président du Reich. Considérées séparément, les trois compétences les plus importantes du président n'étaient nullement insolites. C'était la combinaison de ces pouvoirs qui allait avoir une influence décisive sur l'évolution de la politique constitutionnelle. Les voici:

1° Le président désignait le chancelier et, par son droit de présentation, les ministres du Reich.

2° Il était autorisé à dissoudre le Reichstag.

3° Les alinéas 1 et 2 du fameux article 48 de la constitution transmettaient au président le pouvoir dictatorial pour l'état d'urgence et la »Reichsexekution«, droit d'intervention du Reich en cas de violation de la constitution du Reich par un pays.

Premièrement: Pour le président de la République Fédérale d'Allemagne, la désignation du chancelier n'est qu'un droit formel. Pour le président du Reich, c'était un droit matériel qui n'était limité que par une seule condition: suivant l'article 54 de la constitution, le président devait choisir un candidat qu'il jugeait apte à gagner la confiance du parlement. Ainsi, le président avait à examiner si le chancelier à désigner pouvait gagner la majorité du Reichstag. Ce principe guida les désignations des chanceliers jusqu'en 1930. Pour les années suivantes, ce ne fut plus le cas. Je donnerai plus tard des explications détaillées. Ainsi, le droit de désignation était limité par le principe de tous les systèmes parlementaires, c. à d. le principe selon lequel le gouvernement a besoin de la confiance de l'assemblée nationale pour pouvoir exercer ses fonctions.

La *deuxième* compétence du président consistait dans le fait que, dans certaines conditions, il avait le droit de dissoudre le Reichstag. Ce droit faisait partie de la composante plébiscitaire de la constitution weimarienne, composante délibérément voulue se manifestant aussi par l'élection du président par le peuple. Pour prévenir l'éventuel »absolutisme parlementaire« que j'ai déjà mentionné, on voulait donner au

11 Horst MÖLLER, *Parlamentarismus in Preußen 1919–1932*, Düsseldorf 1985. Cet ouvrage contient les détails et les ressources.

12 Karl Dietrich BRACHER, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villingen ³1971; Horst MÖLLER, *Weimar. Die unvollendete Demokratie*, München 1985, p. 170–203.

13 Cf. Les commentaires des articles particuliers dans Gerhard ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, Berlin ¹⁴1933; Fritz POETZSCH-HEFFTER, *Handkommentar zur Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin ³1928.

contrepoids constitutionnel la possibilité de faire à tout moment appel au peuple. Selon l'opinion de l'assemblée nationale il était nécessaire que le parlement n'intervienne pas dans cette action et voilà pourquoi il fallait le dissoudre. Ces pouvoirs de dissolution du Reichstag n'avaient rien d'extraordinaire; d'autres constitutions, comme celles de l'Angleterre et de la Prusse, étaient conçues ainsi. Mais le Reich se trouvait dans une situation unique du fait que le président du Reich pouvait lier le droit de dissolution du Reichstag au droit de désignation du gouvernement. A partir de 1930, cette combinaison joua un rôle important¹⁴.

Troisièmement: Avant de commenter l'action réciproque de ces droits, je ferai quelques remarques sur les alinéas 1 et 2 du paragraphe 48. D'une part, cet article réglementait la »Reichsexekution« contre les pays qui n'accomplissaient pas les devoirs qui leur étaient imposés par la constitution; d'autre part, il fixa les conditions du pouvoir dictatorial qui, avec le contreseing d'un ministre, permettait au président de promulguer des décrets-lois (gesetzesvertretende Verordnungen, sogenannte Notverordnungen). Ceux-ci remplaçaient la législation ordinaire du Reichstag. Et la législation ordinaire est sans doute un droit parlementaire authentique, comme l'explique l'appellation d'»assemblée législative«.

Considérons maintenant la combinaison des articles 54, 25 et 48 de la constitution de Weimar; le problème s'éclaircira. Si le président nommait un chancelier qui n'avait pas la confiance du Reichstag, ce qui fut le cas après 1930, il avait la possibilité de dissoudre l'assemblée nationale, et pour un certain temps, il pouvait éviter que le parlement ne se serve du droit de prononcer le vote de défiance envers le gouvernement. Ce droit se déduit logiquement du principe parlementaire selon lequel le gouvernement a besoin de la confiance de l'assemblée nationale. Autrement dit: En dissolvant le Reichstag, le président réussissait à enlever au parlement son arme décisive, le renversement du gouvernement. La République de Weimar ne connut en effet aucun parlement qui aurait exercé ses fonctions pendant toute une législature.

Du point de vue constitutionnel, les motifs de la dissolution étaient souvent douteux. Fréquemment le président déclara simplement: »Aujourd'hui je dissous le Reichstag avec effet immédiat, parce qu'il a abrogé un décret-loi du gouvernement.« Assez souvent, Hindenburg parlait de »mon gouvernement«, et il utilisait cette expression comme un monarque constitutionnel ce qui prouve que la combinaison des pouvoirs présidentiels changeait le sens de la constitution. Le gouvernement devenait de moins en moins un gouvernement parlementaire et de plus en plus un gouvernement présidentiel dépendant du président du Reich. En effet, un gouvernement qui n'a pas de majorité parlementaire est contraint de mettre hors de combat l'adversaire, c. à d. le parlement. Les gouvernements von Papen et Schleicher en sont de beaux exemples. Un chancelier fut nommé, qui n'avait pas et qui n'eut jamais la confiance du Reichstag, au début, 90 % des députés s'opposèrent au chancelier von Papen. Le parlement n'obéissant pas, le président le dissolvait à l'aide du contreseing du chancelier. Plusieurs semaines s'écoulèrent jusqu'à ce qu'il y ait de nouvelles élections et jusqu'à ce que le parlement se réunisse à nouveau. Ainsi, pour un

14 Cf. l'ouvrage fondamental de K. D. BRACHER (voir n. 12); et Peter HAUNGS, Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929, Opladen 1968; Karl Dietrich ERDMANN/Hagen SCHULZE (Ed.), Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute, Düsseldorf 1980.

intervalle de trois mois, le gouvernement pouvait agir sans parlement. Cependant il y avait certaines fonctions du parlement, comme la législation, qui devaient être remplies. C'était l'article 48 qui permettait au président d'assumer la fonction législative du parlement: le gouvernement proposait et contresignait, le président rendait les ordonnances qui équivalaient à des lois.

A plusieurs reprises, le parlement ne put ni exercer la législation dont faisait partie la loi budgétaire, ni contrôler le gouvernement. A partir de 1930, les diverses compétences présidentielles furent continuellement combinées en vue d'affaiblir l'influence du parlement. De 1930 à 1932, cette combinaison ne fut pratiquée que modérément parce que le cabinet de Heinrich Brüning était lié à plusieurs groupes parlementaires et toléré par d'autres, comme celui des sociaux-démocrates. Ainsi, bien que la tendance vers un gouvernement présidentiel fût renforcée, la question de savoir si le gouvernement devait être parlementaire ou présidentiel, demeura en suspens jusqu'au moment de la chute de Brüning. Mais, dès 1932 le régime parlementaire fut abrogé. C'était la structure de la constitution qui permettait d'en modifier calmement l'interprétation. En effet, la constitution parlementaire de Weimar contenait en réserve une constitution présidentielle pour les cas d'urgence. Karl Dietrich Bracher a constaté à juste titre que le régime weimarien était semi-parlementaire et non parlementaire. En ce qui concerne la discussion sur les conséquences de cette constitution de réserve, Hagen Schulze¹⁵ est d'avis que, après tout, c'est grâce à elle que le Reich a pu être gouverné jusqu'en 1932. Quant à moi, je dirais que c'est précisément la constitution de réserve qui a empêché que la composante parlementaire ne se réalisât. Cette réserve a rendu possible un gouvernement sans parlement. En plus, elle a fourni les prétextes pour un tel gouvernement.

Elle a ôté toute responsabilité au parlement et, par conséquent, d'autres organes constitutionnels pouvaient combler ce vide de pouvoir («Machtvakuum») laissé par le Reichstag.

Voilà en résumé les conditions essentielles résultant de la réalisation des théories parlementaires de Redslob. Je vous rappelle brièvement quelques conséquences de la pratique constitutionnelle. Aucun Reichstag ne gouverna pendant toute une législature; pendant les quatorze ans de la république, c. à d. de 1918/19 jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Hitler, il y eut 20 gouvernements, et la plupart d'entre eux furent minoritaires. A partir de 1930, le Reichstag fut de moins en moins capable d'exercer son pouvoir de législation selon les règles; de plus en plus souvent, le gouvernement agissait au moyen de décrets-lois et de plus en plus fréquemment, le parlement fut dissous. En effet, le Reichstag avait causé sa propre impuissance, la position du président avait été consolidée et le gouvernement était devenu dépendant du président¹⁶.

Passons maintenant à l'exemple contraire, c. à d. au parlementarisme prussien d'après 1918. S'il existe une relation dialectique entre les organes suprêmes d'une constitution, des conséquences et des changements résulteraient de la suppression d'un de ces organes. C'est ce qui arriva en Prusse et dans les autres pays du Reich: l'institution du président n'existait pas, la Prusse n'avait pas de chef d'Etat. Pourquoi

15 Hagen SCHULZE, Weimar. Deutschland 1917-1933, Berlin 1982 (Die Deutschen und ihre Nation).

16 Cf. MÖLLER, Weimar (voir n. 12), p. 192.

les pères de la constitution prussienne renoncèrent-ils à un chef d'Etat¹⁷? Ce n'était pas leur opposition aux idées de Redslob, réalisées par Hugo Preuß, qui les faisait agir ainsi. Mais, deux parlements siégeant à Berlin, on était d'avis qu'il suffirait d'introduire un seul chef d'Etat. Tandis que les chefs du SPD prussien ainsi que la plupart des autres groupes parlementaires de l'assemblée législative de la Prusse se prononçaient pour l'institution d'un chef d'Etat, Friedrich Ebert et le groupe social-démocrate de l'assemblée nationale à Weimar rejetèrent cette proposition. Ces derniers réussirent à imposer leur volonté, et c'est grâce à cette pression extérieure, qui n'a rien à voir avec des réflexions théoriques, que le système constitutionnel prussien subit un changement important par rapport au système constitutionnel du Reich.

Mais dans ce cas qui reçut les compétences d'un chef d'Etat? L'assemblée prussienne déléguait les pouvoirs d'une part au »Landtag« et d'autre part au ministère d'Etat prussien, c. à d. au gouvernement. Après avoir reçu ces fonctions supplémentaires, la position du parlement ainsi que celle du gouvernement furent renforcées. Peu nombreux étaient les députés du Landtag qui, comme le chef du groupe social-démocrate Ernst Heilmann, avaient réellement compris l'importance fondamentale de ce changement de constitution. L'institution du chef d'Etat avait été supprimée et la conséquence qu'on en tirait, était aussi simple qu'efficace: le droit de désignation fut délégué au parlement. Suivant l'article 45 de la constitution prussienne de 1920, le »Landtag« désignait le premier ministre sans que les députés se soient concertés. L'investiture d'un chef de gouvernement était donc le résultat d'un acte de volonté constructif et parlementaire. Personne ne pouvait occuper le poste de premier ministre sans être passé par un tel vote. Contrairement au chancelier du Reich, le chef du gouvernement prussien était reconnu, du moins au début, par la majorité du parlement. Une conséquence salubre en résultait: tant que le Landtag était composé en majorité de partis politiques parlementaires et démocratiques, il était contraint de former un gouvernement. Contrairement au Reichstag, il n'avait pas la possibilité de décliner la responsabilité de désigner le gouvernement. Cette compétence positive du parlement vient s'ajouter à sa compétence négative, le vote de défiance. En participant constructivement à la formation du gouvernement, le parlement contribua sans doute à la stabilisation de ce même gouvernement qui était le représentant de la majorité parlementaire.

La deuxième compétence du président du Reich était la dissolution du Reichstag. Vu qu'en Prusse il n'y avait pas d'institution séparée de chef d'Etat, il fallait trouver une autre solution. Il y avait trois moyens possibles pour dissoudre le parlement:

1° Le plébiscite – En 1931, on essaya de dissoudre le parlement prussien par une initiative populaire. L'échec de cette tentative n'est pas surprenant, car il est assez difficile de faire réussir un tel projet. Il faut que des organisations ou partis mobilisent une grande partie du corps électoral; or, si les partis sont suffisamment forts pour accomplir cette tâche, ils réussiront également à mettre en valeur leur politique au Landtag sans avoir besoin d'un plébiscite.

2° Un second moyen était la dissolution du Landtag par lui-même. Mais, étant donné que la majorité parlementaire était nécessaire à cette démarche, cette dissolution était également constructive, et un seul acte destructif n'était pas suffisant.

17 MÖLLER, *Parlamentarismus* (voir n. 11), p. 80-82, 151-166.

3° Le troisième moyen était la dissolution par une institution, dite «Dreimännerkollegium» (conseil triumviral). Ce conseil était composé par le premier ministre, le président du Landtag et le président du Conseil d'Etat prussien représentant les provinces. C'étaient donc les trois organes constitutionnels suprêmes qui participaient à la décision de dissolution. Cependant, dans la République de Weimar, la Prusse n'avait pas besoin d'une telle décision. Il n'existe qu'un seul exemple de dissolution du Landtag. C'est celle du 6 février 1933, c.à.d. au début de la dictature national-socialiste. Cette dissolution, effectuée par le «Dreimännerkollegium» était douteuse parce que le président du Conseil d'Etat prussien, Konrad Adenauer, refusa de participer à la décision¹⁸. Il était d'avis que la composition du «Dreimännerkollegium» n'était pas conforme à la constitution. En effet, le 20 juillet 1932, le gouvernement prussien avait été destitué de ses fonctions et remplacé par un commissaire du Reich. Bien que la sentence prononcée par la Cour d'Etat le 25 octobre 1932¹⁹ eût rétabli partiellement le gouvernement Braun dans ses fonctions, le commissaire du Reich, von Papen, prenait la place du président du conseil des ministres, Braun, et, ensemble avec le président national-socialiste du Landtag, Kerrl, il avait une majorité de 2 à 1. Je ne veux pas entrer ici dans les détails; retenons que, grâce à la pratique et au droit constitutionnels prussiens, il était beaucoup plus difficile de dissoudre le parlement de la Prusse que celui du Reich.

Passons encore brièvement au troisième point de comparaison, les pouvoirs du président concernant l'état d'urgence. Ces pouvoirs furent déjà réglementés par la constitution prussienne de 1850 qui resta en vigueur jusqu'en 1918. La constitution de 1920 les réglementait par l'article 55. Cependant, le problème était plus compliqué en Prusse que dans le Reich.

1° Etant donné qu'il n'existait pas de chef d'Etat, c'était le gouvernement, formé par la majorité parlementaire, qui devait décider de la résolution à prendre.

2° Le gouvernement n'avait pas le droit de prendre seul la décision de rendre des ordonnances qui, en cas d'urgence, remplaceraient la législation du Landtag. Il avait besoin de l'accord de la commission parlementaire permanente, instituée à cet effet. Cette commission permanente devait représenter la majorité du Landtag. Il n'existe que deux cas où ce système n'ait pas fonctionné²⁰. Je ne vais pas en donner les détails; retenons qu'en principe les pouvoirs du gouvernement prussien étaient limités et ne pouvaient être exercés qu'en commun accord avec le Landtag. Ainsi, la Prusse et le Reich différaient sur la relation entre la législation ordinaire et les décrets-lois. La Prusse rendait beaucoup moins d'ordonnances que le Reich. Dans les années 20, ce n'était pas même la moitié du nombre des ordonnances du Reich. Après 1930, les ordonnances rendues par la Prusse furent encore moins nombreuses. S'y ajoutait un nombre limité d'ordonnances rendues par droit cons-

18 Cf. Rudolf MORSEY, *Der Beginn der »Gleichschaltung« in Preußen. Adenauers Haltung in der Sitzung des »Dreimännerkollegiums« am 6. Februar 1933*, dans: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 11 (1963), p. 85-97.

19 Cf. *Preußen contra Reich vor dem Staatsgerichtshof. Stenogrammbesicht der Verhandlungen vor dem Staatsgerichtshof in Leipzig vom 10. bis 14. und vom 17. Oktober 1932*. Berlin 1933.

20 MÖLLER, *Parlamentarismus* (voir n. 11) pp. 434-444.

titutionnel du Reich²¹. Autrement dit: contrairement au Reichstag, le parlement prussien exerça réellement le pouvoir législatif jusqu'en 1932.

Les conséquences de cette structure constitutionnelle différente sont manifestes. Il n'y eut pas de dissolution prématurée du Landtag prussien avant 1932. La date des élections ne fut avancée que deux fois de quelques semaines de manière à avoir lieu à la même date que les élections du Reichstag. Ainsi le Landtag était beaucoup plus stable que le Reichstag ce qui est également vrai pour les gouvernements prussiens parce qu'ils dépendaient du Landtag. Le président social-démocrate du conseil des ministres Otto Braun gouverna pendant 12 ans. Il n'y eut que deux crises gouvernementales en Prusse, celle de 1921 et celle de 1925, et elles purent être surmontées au bout de quelques mois.

Cette stabilité parlementaire et gouvernementale avait des conséquences importantes pour d'autres secteurs de l'administration. En voici un exemple: La République de Weimar eut quatorze ministres de l'Intérieur appartenant à cinq partis différents; quelques-uns n'exercèrent leur fonction que pendant quelques mois. Pendant cette même période, la Prusse n'eut que cinq ministres de l'Intérieur et, à l'exception d'un seul, ils appartenaient tous au SPD. Les conséquences de cette continuité prussienne étaient nombreuses. Avec l'appui du gouvernement, le ministre de l'Intérieur réussissait à contrôler l'administration et le personnel ainsi qu'à imposer la suprématie des intérêts politiques sur les intérêts bureaucratiques²². Ainsi la situation prussienne était tout à fait différente de celle du Reich.

Le fait que les systèmes des partis politiques du Reich et de la Prusse se soient développés différemment constitue un autre point de vue intéressant. Malheureusement ce domaine n'est pas encore suffisamment étudié. La différence de mentalité des partis politiques constitue un aspect de ce domaine. L'exemple du SPD prussien illustre très bien cette différence. Pendant plus de treize ans, le gouvernement se composa d'une majorité sociale-démocrate, le président du conseil des ministres était social-démocrate.

Le groupe du Landtag, guidé par Ernst Heilmann²³, réunissait des hommes qui avaient la volonté et la capacité de gouverner. Par contre, le groupe du Reichstag, bien qu'il comportat des esprits brillants, était en grande partie influencé par les théoriciens et les idéologues dogmatiques qui répugnaient à consentir à des compromis.

Cependant, à cause de la «prudence des partis politiques» – expression du ministre social-démocrate de la Justice Gustav Radbruch²⁴ – il était néfaste pour les partis du

21 Ibid. pp. 429–454.

22 Wolfgang RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1932*, Stuttgart 1965; Horst MÖLLER, *Die preußischen Oberpräsidenten der Weimarer Republik als Verwaltungselite*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 30 (1982), p. 1–26.

23 Peter LÖSCHE, *Ernst Heilmann – Sozialdemokratischer Führer im Preußen der Weimarer Republik*, dans: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 33 (1982) p. 420–432; Horst MÖLLER, *Ernst Heilmann. Ein Sozialdemokrat in der Weimarer Republik*, dans: *Jahrbuch des Instituts für Deutsche Geschichte der Universität Tel Aviv*, ed. Walter Grab, 11 (1982), p. 261–294.

24 Gustav RADBRUCH, *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, dans: Gerhard ANSCHÜTZ/Richard THOMA (Ed.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. 1, Tübingen 1930, p. 293.

Reich d'assumer la responsabilité gouvernementale. Les résultats des élections en étaient la preuve. Chaque fois qu'un parti avait osé participer au gouvernement, il perdait des voix aux élections suivantes. Ce n'était pas tout à fait le cas pour la Prusse – je reviendrai là-dessus. Retenons comme résultat de nos réflexions: L'opinion publique, qui joue un rôle considérable dans un système parlementaire était devenue si importante pour la politique des partis gouvernants, que leur aptitude au compromis était entravée. A l'exception du DDP (le parti démocratique allemand) et du Centre (le parti catholique), il en était de même pour les autres groupes du Reichstag. La situation se compliquait encore. Tandis qu'en Prusse le DVP (le parti populaire allemand) de Gustav Stresemann acceptait la constitution prussienne de 1920, le DVP de l'assemblée nationale refusa de voter la constitution du Reich de 1919. Ce parti, alors encore royaliste, ne voulait pas accepter que la république soit fixée comme forme de gouvernement par la constitution. En Prusse, l'acceptation de la constitution par le DVP signifiait qu'il y avait non seulement trois, mais quatre partis qui soutenaient l'ordre constitutionnel, ce qui était d'autant plus important que le nombre des partis au Landtag était inférieur à celui du Reichstag. Voilà pourquoi le SPD, le Centre, le DDP et le DVP purent dès 1921 former une coalition qui dura trois ans et demi. La fin de la coalition résulta moins de la politique prussienne que de celle du Reichstag.

Les résultats des élections nous indiquent que le catholicisme politique²⁵ constituait un troisième aspect du développement des partis politiques au cours des années 20. En Bavière, une partie du Centre catholique se sépara de l'organisation du Reich pour fonder sa propre organisation, le BVP – le parti populaire bavarois. L'apparition d'un nouveau parti eut deux conséquences essentielles: 1° le nombre des partis avait augmenté dans le Reich; voilà pourquoi il devenait encore plus difficile de trouver des compromis. 2° on constate que les élections en Prusse et dans le Reich se développaient différemment²⁶.

Si on tient compte du fait que les trois cinquièmes de la population du Reich sont prussiens et que, parmi les 23 circonscriptions électorales prussiennes plusieurs sont identiques à celles du Reich, on s'attend à ce que les résultats des élections du Reich et de la Prusse concordent en majeure partie. Et en effet, quand les élections avaient lieu à la même date, certains résultats étaient identiques ou du moins analogues. Du résultat de cette comparaison on peut déduire que, si l'on ajoute le BVP aux partis du Reich, celui-ci aurait donné la majorité à la coalition weimarienne.

En Prusse, les partis soutenant la constitution, c. à d. le SPD, le Centre et le DDP, eurent toujours la majorité absolue, à l'exception de la période de 1925 à 1928. Pour cette période électorale seuls deux mandats leur manquaient pour obtenir la majorité. La coalition weimarienne gouverna quand-même, étant donné que l'opposition, ainsi que les quelques sous-groupes au Landtag, manquaient d'unité. A l'échelon du Reich par contre, les trois partis de la coalition n'obtinrent plus la majorité à partir de 1920. Mais avant 1932, il en était de même pour les partis extrémistes.

25 Herbert HÖMIG, *Das Preußische Zentrum in der Weimarer Republik*, Mainz 1979; H. HÖMIG, Joseph Heß (1878–1932), dans: Jürgen ARETZ, Rudolf MORSEY, Anton RAUSCHER (Ed.), *Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts*, t. 3, Mainz 1979, p. 162–175.

26 MÖLLER, *Parlamentarismus* (voir n. 11), p. 226–249.

En Prusse, le catholicisme politique n'était pas affaibli par l'autonomie du parti bavarois. Malgré le comportement presque identique des électeurs, les partis politiques et les élections évoluaient différemment. Le comportement des électeurs ne variait que par la participation électorale. Quand la participation électorale était extrêmement élevée, le résultat des élections weimariennes était toujours défavorable aux partis démocratiques et favorable aux extrémistes, et avant tout aux extrémistes de droite, c. à d. au NSDAP (le parti ouvrier national-socialiste allemand).

En Prusse, les élections avaient eu lieu à des dates plus opportunes; de plus, elles avaient été moins nombreuses que celles du Reich. Tout cela influençait le développement électoral. L'exemple de la République de Weimar prouve que la fréquence des élections en temps de crise nuit à la stabilité d'un régime démocratique et favorise l'instabilité. Le parlementarisme prussien prenait dans ce domaine également une autre voie.

Je vais mentionner un dernier point qui se rapportera au choix des fonctionnaires par les ministres de l'Intérieur de la Prusse et du Reich. Il évoquera les conséquences que le choix du personnel a eu pour les relations majoritaires dans la République de Weimar. La Prusse réussit mieux que le Reich à créer un fonctionariat démocratique et républicain. Contrairement à ce que certains critiques prétendent, un Etat démocratique dépend à un degré éminent de la fidélité à la constitution de ses fonctionnaires. Le développement différent du Reich montre qu'il ne faut pas laisser agir librement les extrémistes et les anticonstitutionnels. Bien qu'elle fût limitée dans ses moyens d'action par la structure fédérative du Reich, la Prusse a réussi à éviter cette erreur.

Une autre conséquence mérite d'être mentionnée bien qu'elle ne fût pas une contre-mesure directe mais un résultat positif. En Prusse se formait une nouvelle élite politique qui était enracinée dans les grands partis démocratiques. Cette élite avait une base large et solide à l'échelon régional et communal ainsi que dans les parlements provinciaux, cantonaux et urbains. Cette élite politique considérait la Prusse comme « bastion de la démocratie ». Dans un certain sens, il appartenait à la tradition prussienne de former une élite fidèle à l'Etat, même si la substance politique était différente dans ce contexte. La condition essentielle de la formation de cette élite, était la stabilité politique qui existait en Prusse, mais qui manquait au Reich.

Pourquoi alors n'était-il pas possible de stabiliser le Reich à partir de la Prusse? Pour répondre à cette question, il faut considérer la politique financière; le Reich avait la souveraineté des finances. Tandis que du temps de Bismarck, le Reich était le pensionnaire des Länder, la constitution de Weimar avait fait des Länder les pensionnaires du Reich. A cause de la crise économique, leur dépendance financière s'accrut sans arrêt à partir de 1930. Finalement, par le décret de Dietramszell du 24 août 1931, le président permit aux Länder de voter des lois budgétaires. Une autre raison est constituée par l'attitude des électeurs. Les dernières élections libres au Landtag prussien, qui avaient eu lieu le 24 avril 1932, n'apportèrent plus la majorité aux partis politiques démocratiques, ni en Prusse ni à l'échelon du Reich. Or, ce sont les électeurs qui légitiment un gouvernement démocratique. Sans « Verfassungsvolk » (peuple soutenant la constitution) – expression que j'emprunte à Heinrich Pott-

hoff²⁷ – un ordre constitutionnel démocratique ne peut subsister. Même si un tel ordre constitutionnel était plus apte à vaincre des crises que celui de la Prusse, il ne pourrait pas surmonter une crise fondamentale sans l'appui de sa base sociale.

Résumons les points essentiels: La démocratie parlementaire n'est pas viable sans l'appui de la majorité de la population. Le fait qu'à l'échelon du Reich, les partis démocratiques ont perdu les élections et la majorité parlementaire à partir de 1920, le prouve. En 1919/20, les pères de la constitution prussienne et de celle du Reich ont pris des voies différentes pour réaliser le parlementarisme et pour moderniser la constitution de l'Allemagne. Il existe plusieurs manières pour établir un gouvernement parlementaire et la flexibilité dont a parlé Ulrich Scheuner, est un point crucial. Les termes de parlementarisme »vrai« et »faux«, créés par Robert Redslob en 1918, ont influencé l'élaboration de la constitution du Reich; par contre, ils n'ont eu aucune conséquence pour le gouvernement de la Prusse. Le système constitutionnel prussien ne connaissant pas l'institution du président, le Landtag et le gouvernement étaient investis des compétences du chef d'Etat. Pour entrer dans ses fonctions, le gouvernement prussien, contrairement à celui du Reich, avait besoin de la majorité au parlement. La constitution contraignait le parlement, les partis et les groupes parlementaires à assumer une responsabilité. Les groupes parlementaires étaient contraints de collaborer avec le gouvernement. Ainsi l'acte destructif du vote de défiance reçut un pendant constructif. Les crises du gouvernement prussien en 1921 et en 1925 prouvent que la constitution parlementaire prussienne était capable de vaincre des crises. Les partis prussiens concevaient leur rôle politique autrement que les partis du Reich. Même après 1918, ceux-ci s'orientaient vers la tradition constitutionnaliste tandis que les partis prussiens se déclaraient partisans du parlementarisme. Le Reichstag s'opposait au gouvernement; il le critiquait et le contraignait à démissionner, s'il n'était pas mis hors de combat lui-même; en tout cas, il n'avait pas d'attitude constructive. En Prusse, c'était le contraire. Pour qu'un gouvernement parlementaire puisse fonctionner, il faut que les partis et le parlement soient disposés à être constructifs et à consentir à des compromis, et, si le parlement réunit un grand nombre de partis, comme c'était le cas pour le parlement de Weimar, la contrainte à la constructivité est absolument indispensable.

Retenons comme résultats: la constitution prussienne a été beaucoup plus apte à vaincre des crises que celle du Reich. Si nous considérons les délibérations du conseil parlementaire et les règlements que les pères de la constitution des 1948/49 ont changés par rapport à Weimar, nous voyons que les principes essentiels de la constitution de Bonn ressemblent à ceux de la constitution prussienne de Weimar. Sont semblables: l'institution du chef d'Etat, le fonctionnement du gouvernement ainsi que la constructivité du parlement. Celle-ci s'exprime par le fait que les partis sont plus disposés à consentir à des compromis; de plus le chancelier est élu par le Bundestag et il ne peut être renversé que par le »konstruktives Mißtrauensvotum«, c'est à dire que »le Bundestag exprime sa défiance en élisant un autre chancelier à la majorité absolue«.

27 Heinrich POTTHOFF, *Verfassungsväter ohne Verfassungsvolk? Zum Problem von Integration und Desintegration nach der Novemberrevolution*, dans: *Gesellschaft, Parlament und Regierung* (voir n. 10), p. 339–354.

Revenons à la question de ce supposé »Sonderweg« allemand; abstraction faite de la banalité qui consiste à dire que l'histoire ne connaît que des voies particulières nous pouvons affirmer qu'il existe deux voies du parlementarisme en Allemagne, celle du Reich et celle de la Prusse. Le gouvernement parlementaire de la République Fédérale de l'Allemagne a pris la voie de la Prusse.

Aujourd'hui encore, les problèmes posés par l'organisation et la formation d'un gouvernement parlementaire sont d'actualité. Le jugement suivant qu'un homme politique français a émis sur le système politique de la V^e République illustre très bien ces difficultés: »Les démocraties occidentales se réclament de deux systèmes: le système parlementaire, où le gouvernement est responsable devant le Parlement; le système présidentiel, où le gouvernement nommé par le chef de l'Etat ne dépend que de lui, mais où le Parlement, qui ne peut être dissous, exerce souverainement le pouvoir législatif. La pratique institutionnelle du général de Gaulle, suivi en cela par Georges Pompidou, n'est ni parlementaire ni présidentielle. Elle relève d'un troisième système, largement répandu en Amérique latine et dans les pays d'Afrique, le pouvoir personnel. Notre président est un président chauve-souris. Sous le couvert du système parlementaire conforme à la tradition française, il apparaît comme l'arbitre débonnaire qui protège la nation contre les passions partisanses – voyez mes ailes – tandis que, par la vertu d'une autorité présidentielle puisée aux sources du suffrage universel il répond ou semble répondre aux exigences de la stabilité et de la continuité politiques – vivent les rats! ...«²⁸.

Celui qui prononçait ces paroles, est aujourd'hui président de la République. Mais au moment où il portait ce jugement, il était un homme politique de l'opposition. C'était le 18 juillet 1972, c. à d. durant la présidence de Georges Pompidou que François Mitterrand donnait dans son journal cette description du système politique français. Est-ce qu'aujourd'hui, il se considère lui-même comme une espèce de chauve-souris?

28 François MITTERRAND, *La paille et le grain*. Chronique, Paris 1975, p. 117-118.